

2004 낙후지역개발의 추진방향

김 진 영

행정자치부 지역균형발전과장

I. 서 론

우리나라는 수도권 중심의 국토개발과 양적 성장위주의 경제정책으로 인해 전국토의 11.8%인 수도권에 인구의 47.1%, 제조업의 55%가 집중되어 있어 지역간 불균형이 심화되고 있는 실정이다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 정부에서는 그동안 수도권 집중억제와 지역불균형 완화를 위한 여러가지 정책들을 수행하여 왔으나 그 효과는 미미한 실정에 있다.

따라서 참여정부에서는 지방의 자생적 성장기반의 확충을 통한 지역간 균형발전을 도모하기 위해 '04. 1. 16일자로 다른 법률에 우선하여 중앙부처 및 지방자치단체의 관련 업무를 총괄도록 하는 「국가균형발전특별법」을 제정·공포하여 제도적 기틀을 마련하는 동시에 국정 핵심과제를 성공적으로 수행할 수 있도록 대통령 직속으로 국가균

형발전추진위원회를 설치·운영하고 있다.

이러한 국가균형발전 정책이 가시적인 성과를 거두기 위해서는 지방자치단체의 자발적이고 적극적인 참여가 매우 중요하다. 지역의 특화 자연자원, 인적자원, 노하우를 한데 묶어 지역발전의 에너지로 승화시키는 역동적인 체계구축이 우선 급선무 과제라 생각한다. 이것이 바로 요즘 지역발전의 핵심이 되고 있는 지역혁신체계(RIS) 구축이다. 한정된 자원을 가지고 지역마다의 경쟁력 있는 특화발전을 도모하기 위해서는 이러한 지역발전역량을 결집시키는 구심체계 구축이 무엇보다도 중요하다고 생각된다.

II. 낙후지역개발의 추진방향

아직 낙후지역에 대한 명확한 개념 정립이 되어 있지 않아 생활수준, 교육수준, 의료수준 등 지역개발수준을 어디까지로 할

것이냐 하는 문제가 한창 논의되고 있으나, 정부에서는 대체로 행정자치부가 종래부터 해 오던 오지·도서·접경지역을 중심으로 하면서 농산어촌지역을 그 지원대상으로 하고 있으며 이들 지역은 한결같이 도시로부터 상당히 떨어져 있고 인구구성·생활환경·의료·복지·문화혜택이 도시에 비해 열악한 실정에 놓여 있는 것이 현실이다.

따라서 낙후지역의 개발방향은 주민들의 기초적인 생활불편이 없도록 하는 한편, 지역특화자원과 연계된 생산기반시설의 확충과 농촌인구의 급격한 노령화 추세에 따라 의료·복지시설을 대폭 확충하는 것이 주된 정책방향이라 할 수 있다.

특히 앞으로는 지역개발사업의 효율성 극대와 지방의 자율성과 창의성을 최대한 존중하고, 지역혁신역량이 결집될 수 있도록 종전에 단위사업마다 한정된 예산범위 내에서 집행하던 것을 자치단체마다 지역개발 Pool제를 도입, 자치단체장이 지역전문가·주민·의회 등과 협의, 지역개발 우선순위를 정하고 이 순위에 따라 개발사업이 연차적으로 이루어 질 수 있도록 하는 방향으로 대전환을 모색 중이다. 여기에서는 우리부가

낙후지역개발사업으로 추진하고 있는 오지·도서·접경지역·소도읍육성과 농어촌주거환경사업·지방도로 등 지역인프라 확충 사업 중심으로 설명하고자 한다.

1. 오지·도서지역종합개발사업

가. 현황 및 실태

정부에서는 낙후된 오지·도서지역에 대하여 보다 계획적이고 체계적으로 개발사업을 추진하여 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고, 지역간 격차를 해소하여 지역의 균형발전을 도모할 목적으로 「오지개발촉진법(법률 제4060호, '83. 12. 31제정)」과 「도서개발촉진법(법률 제3923호, '86. 12. 31제정)」을 제정하고 중·장기계획에 의거 매년 지속적으로 추진해 왔다.

오지종합개발사업은 '90년부터 '99년까지 한시법인 오지개발촉진법에 근거하여 10개년계획사업을 완료후 법개정을 통한 한시조항을 5년간 연장하여 '04년까지 2차 5개년 계획사업을 추진하고 있으며, 도서종합개발사업은 '97년도에 1차 10개년 계획이 완료되어 '98년부터 2차 계획에 의거 '07년까지

<오지·도서종합개발 기본계획>

구 분	오지종합개발계획	도서종합개발계획
기 간	· '00~'04(5년간)	· '98~'07(10년간)
대 상	· 399개 오지면	· 410개도서
사업량	· 5,878건	· 3,475건
사업비	· 8,018억원(양여금 5,613, 지방비 2,405)	· 9,683억원 (국비 6,343, 지방비 2,723, 민·용자 등 617)

향후 10년간 사업을 추진하고 있다.

정부의 각종 개발정책이 수혜도가 적은 낙후·소외지역보다는 도시지역에 집중지원, 투자하는 경향이 있어 오지·도서 등 소외 지역의 낙후성이 심화되고 있을 뿐 아니라 대부분의 오지지역주민들은 “국가정책의 수혜를 비교적 덜 받는 지역”이라는 의식이 팽배해 있는 실정이다.

앞으로 개발이 낙후된 오지·도서지역 주민들의 소득증대 및 복지증진으로 정주의욕을 고취시키고 지역간 격차를 해소하여 국토의 균형발전을 촉진하기 위하여는 획기적인 재정적 투자가 필요하다고 하겠다.

나. 그간의 투자실적 및 평가

1) 오지종합개발사업 ('90~'03)

낙후·오지지역의 생활기반시설 등을 대폭 확충하기 위하여 총 연장 6,608km의 마을간 연결도로 및 마을안길정비 등 11,239억원을 투자하여 주민의 생활편의를 제공하였고, 도수로·저온저장고 등 생산기반시설에 총 1,852억원을 투자하여 기계화 영농, 취수원 확보 등 소득원 확충에 기여하였으며, 하수도정비 161km, 마을회관 835동, 소하천정비 432건 등 문화복지·환경위생·생활안전시설 정비확충에 2,429억원을 투자, 농어민의 삶의 질 향상과 더불어 정주여건을 개선하였다.

그러나 한정된 투자재원(면당 20억원)으로 낙후·오지지역의 실정을 감안한 지역별 특성 개발이 다소 미흡한 면이 있고, 또한 생활환경개선 및 소득증대 위주의 사업추진

으로 문화복지사업분야에 대한 투자실적이 저조(전체사업비 15,520억원 중 790억원 투자, 5.1%)하였던 것은 앞으로 이 분야에 대한 중점지원 등을 고려하여야 할 것이며, 이와 더불어 개발수요를 감안한 사업비 배정 등도 향후 사업추진시 보완·개선할 과제이다.

2) 도서종합개발사업 ('88~'03)

국고보조금 사업으로 추진하고 있는 도서개발사업은 전국 449개 개발대상도서에 대하여 '88~'03년까지 2조 2,594억원을 투자하여 생활·생산기반시설, 환경복지시설 등 6,456건의 사업을 완료하였다.

도서종합개발 제2차년도인 '98~'03년까지 분야별 추진내용은 생활기반시설 47%, 생산기반시설 45%, 환경개선시설 등 8% 순으로 나타났으며, 사업별 주요내용은 선착장, 물양장, 호안도로 개설 등 도서주민들이 필요로 하는 시설위주의 투자가 많은 비중을 차지하고 있으며, 환경·문화·복지분야의 투자 비중이 낮은 것으로 나타났다.

세부 추진성과로 급수·호안도로 등 생활기반시설 2,885건에 12,258억원, 물량장·방파제 등 생산기반시설 3,046건에 10,504억원 등을 투자하여 지리적으로 열악한 도서주민 288천 세대, 869천명에게 수혜를 주게 되었다.

다. 향후 투자방향 및 발전전략

첫째, 낙후·소외지역에 대한 집중지원 방안의 마련이다.

<오지 · 도서개발사업 추진실적>

구 분	오지종합개발계획	도서종합개발계획
기 간	· '90~'03(14년간)	· '88~'03(16년간)
대 상	· 403개 오지면	· 449개도서
사 업 량	· 11,421건	· 6,456건
투자실적	· 15,520억원	· 22,594억원

오지 및 도서개발사업은 소외 · 낙후지역의 생활편의시설 확충 측면에서는 다소 기여하였으나 주민의 생활수준 향상과 지역의 낙후성 탈피에는 아직까지 미흡한 실정에 있어 앞으로 개발지표 및 개발수준 등을 다시 측정하여 사업대상지역의 재조정 및 그간의 추진과정에서 도출된 문제점들을 보완하여 낙후지역의 특성을 살린 개발전략을 재정립하는 한편, 관계부처와의 긴밀한 협조로 국토의 균형발전과 주민의 삶의 질 향상을 도모해 나가야 할 것이다.

둘째, 사업의 효율성을 확보하기 위한 사업추진 방법의 개선이다.

오지 및 도서종합개발사업은 '05년도 국가균형특별법에서 정하는 “낙후지역 및 농산어촌개발촉진” 부문으로 설정되어 『국가균형발전특별회계』에서 예산지원이 될 계획이다. 따라서 현재의 단위사업별 투자방법을 지양하고 낙후도에 따른 예산의 차등지원과 사업추진 평가에 의한 과감한 인센티브 부여 등 사업에 역동성을 가미할 계획이다. 따라서 사업집행방식도 포괄적 사업비 형식으로 배정되어 선택과 집중방식으로 추진해 나갈 계획이다.

셋째, 실질적인 재정 투자의 확대를 통한

개발성과를 가시화 하여야 한다.

그동안 부분적으로는 낙후된 오지 · 도서에 대한 투자가 적지 않았지만 타지역 수준의 종합적인 개발목표 달성을 위해서는 앞으로 더욱 많은 예산이 투자되어야 할 것이다.

이러한 낙후 · 소외된 지역에 대하여 지역주민들이 흡족할만한 수준의 투자는 지방재정 실정을 고려할 때 대단히 어려운 일이므로 가급적 중앙정부의 국비 등 지원 확대가 절대적으로 필요하며, 이에 따른 지방비 부담, 민 · 응자 등 다각적인 재원확보대책이 강구되어야 할 것이다.

넷째, 관련법 · 제도의 지속적인 개선이다. 산업 및 생활기반시설이 다른 지역에 비하여 현저히 낙후된 오지지역 개발사업을 '90년부터 추진하여 왔으나 아직까지 다른 지역에 비해 개발수준이 현저히 낙후된 실정임을 감안하여 '04년까지 한시법인 오지개발촉진법의 시한 철폐 또는 시한연장 및 오지개발지구의 재지정을 통하여 낙후된 오지지역 개발사업을 지속적으로 추진하여 지역의 균형발전을 도모해 나가야 할 것이다.

특집

2004 지방재정의 과제와 전망

< '03 오지·도서종합개발사업 추진계획>

구 분	오지종합개발계획	도서종합개발계획
대 상	• 265개 오지면	• 214개 도서
사업량	• 1,223건	• 492건
사업비	• 1,726억원(양여금 1,208, 지방비 518)	• 1,214억원(국비 850, 지방비 364)

라. 2004 사업계획

금년도의 오지개발사업은 제2차 5개년('00~'04)계획의 '04년도 대상면의 사업을 우선 선정하되 지역현안 및 주민숙원해결차원의 사업을 선정추진하고, 주민의 기초적 생활수요 충족을 위한 생활환경·생산기반시설 및 문화복지시설 확충에 주력함으로써 사업의 내실화 및 효과를 극대화 할 방침이며, 도서개발사업은 제2차 10개년('98~'07)계획중 7년차에 접어들었으며, 주로 생산소득기반시설 위주의 집중투자가 되도록 사업을 추진하고 있으나, 특히 금년에는 243억원을 여수(금오도~안도) 등 5개지구의 연도·연육 교건설(시범)사업에 투자할 계획이다.

금년도 오지·도서개발사업에 총 1,715건 2,940억원이며, 지방양여금 재원감소로 오지 개발사업은 전년도 대비 17% 감액되었으며, 따라서 오지면당 6.5억원, 도서면당 5.7억원씩 평균적으로 투자할 계획이다.

2. 접경지역 지원사업

가. 현황 및 실태

접경지역은 남북분단의 특수성으로 지난 50여년간 군사시설보호구역지정 등으로 인

한 각종 토지이용의 규제와 남북대치에 따른 군사적 긴장관계로 인한 일반인의 접근 통제로 지역개발투자가 미흡하여 지역불균형이 지속됨에 따라 주민들의 삶의 질과 지역사회 전반에 걸친 낙후화가 지속되어 왔다.

최근 정부 및 민간차원의 남북교류가 활성화되고 '00. 6. 13일 남북정상회담이 개최되는 등 남북관계가 급속히 진전됨에 따라 국토의 균형발전과 통일시대 대비를 위해 국가적 차원에서 접경지역의 체계적 개발의 필요성이 대두되었으며 접경지역의 경제활동에 대한 지속적인 통제와 규제로 인해 초래된 지역개발의 낙후성에서 탈피하기 위한 각종 제도의 개선요구가 증대함에 따라 '00. 1월 「접경지역지원법」과 '00. 8월 「접경지역지원법시행령」이 제정·공포되어 관계부처 협의 및 「접경지역정책심의위원회」 심의를 거쳐 「접경지역지원 10개년 종합계획」이 확정되어 '03년부터 본격적으로 사업을 추진하고 있다

나. 그간의 투자실적 및 평가

접경지역지원사업은 '03년에 10개년 종합계획이 확정되어 이제 막 시작하는 사업으로 '03년 시범사업 304억원(국비 200억원,

〈2003년도 접경지역지원사업 추진현황〉

세부사업명	단위	사업량		사업비(백만원)		
		건수	물량	계	국비	지방비
합계		69	181,428	30,454	20,000	10,384
도로개설	건/m	52	60,097	20,253	13,584	6,669
하천정비	건/m	6	101,186	3,755	2,629	1,126
하수도정비	건/m	3	3,280	600	420	180
다목적회관	동/m ²	2	1,816	3,313	1,740	1,573
상수도정비	건/m	1	2,000	200	123	77
용배수로정비	건/m	1	300	100	70	30
가로등설치	건/개소	2	633	1,466	946	520
숙박단지조성	동/m ²	1	10,116	570	350	150
공원조성	건/m	1	2,000	197	138	59

지방비 104억원)을 투자하여 마을 안길 확·포장 및 하천정비 등 69건의 사업을 차질 없이 추진하여 접경지역 주민의 열악한 생활환경개선에 이바지하였다.

다. 향후 투자방향 및 발전방향

접경지역지원사업의 투자계획은 1단계 '03~'07년까지(5개년), 2단계 '08~'12년까지(5개년)으로 설정하여 수립하되 관계 행정기관과의 협의 및 예산확보에 따라 확정하고 접경지역종합계획이 10개년간의 중장기계획임을 감안하여 사업규모, 국고지원비율 등에 대한 구체적인 사항은 매년 예산편성시 개별사업계획을 검토하여 투자를 확정해 나가고, 특히 기존 조성사업비중 정비·확충사업, 신규사업이나 타 계획 및 법률에 의하여 지원이 가능한 사업, 지방재정으로 일부

지원이 가능한 사업 등 사업의 종복성을 검토하여 중복지원의 가능성을 배제해 나가고, 국비, 도비, 시·군비, 민자 등 재원 유형별 투자계획 수립은 기존 예산배분원칙에 따르고, 시행사례가 없는 신규사업은 유사사례의 예산배분 기준을 적용하여 추진해 나갈 계획이다.

접경지역종합계획의 사업시행을 위해 예상되는 투자비는 총 5조 1,278억원에 274건의 사업이며, 시·도별 투자규모는 경기도는 24,418억원(41건), 강원도 23,496억원(181건), 인천광역시 3,364억원(52건)이며, 경기도는 민자비율이 가장 높으나 강원도는 열악한 재정여건을 감안하여 국비사업을 위주로 추진할 계획이다.

부문별 투자계획을 보면 산업기반 및 관광개발이 가장 많은 42%를 차지하고 있고

특집

2004 지방재정의 과제와 전망

<부문별 사업계획>

구 분	사 업 비(억원)					1단계 ('03~'07)	2단계 ('08~'12)
	계	국비	시도비	시군비	기타		
계	51,278	21,649	8,071	6,213	15,345	25,641	25,637
사회간접자본확충	2,135	1,514	136	280	205	1,068	1,067
산림·환경보전	5,521	2,057	2,468	919	77	2,761	2,760
산업기반 및 관광 개발	21,731	6,073	2,781	3,203	9,674	10,866	10,865
정주생활환경개선	15,126	11,379	2,176	1,260	311	7,563	7,563
남북교류 및 평화통일 기반조성	600	435	15	20	130	300	300
문화재 발굴 및 문화유산 보존	167	66	45	56	-	84	83
지역별 전략사업	5,998	125	450	475	4,948	2,999	2,999

정주여건개선부문이 30%를 차지하고 산림환경보전 및 지역별 전략사업에도 22%를 차지하고 있다.

부처별 투자계획은 건설교통부 28%, 행정자치부 19%, 문화관광부 16%의 순이며, 자치단체 고유사업도 8% 차지하고 있다.

접경지역종합계획의 연차별 투자계획에 의하면 앞으로 2012년까지 매년 약 5,000여 억원, 이중 순수 국비만 매년 2,300여 억원이 소요될 예정인데, 기획예산처에서는 접경 지역지원법에 국가의 자금지원이 의무화되어 있지 않기 때문에 계획자체가 국고지원을 기속하는 것은 아니라는 의견이다.

종합계획의 확정으로 고조되어 있는 지역주민들의 기대에 부응하고, 50여년간 각종 규제로 상대적 낙후가 심한 접경지역 지원을 통해 국가균형발전은 물론 통일시대를 대비하기 위한 접경지역종합계획이 당초 계획대로 차질 없이 추진되기 위해서는 무엇

보다도 안정적인 재원확보가 가장 큰 관건이다.

따라서 확정된 “접경지역종합계획”이 장래에 계획내용에 따른 국고지원을 담보한다는 의미는 아니고 실질적으로 각 주무부처에서 향후 10년간 접경지역에 대하여 우선순위를 두고 추진할 사업을 열거한 것에 불과하다는 입장을 고수하고 있고, 향후 사업추진 성과를 평가한 후 이를 반영하여 예산배정을 고려해 나갈 계획으로 있어 앞으로 예산을 확보하는데 쉽지는 않을 전망이다.

하지만, 접경지역지원사업은 가시적인 투자이익이나 효과보다는 국토보전과 지역간 균형개발 차원에서 뿐만아니라, 그동안 각종 규제로 상대적 박탈감을 갖고 있는 접경지역주민의 삶의 질 향상 차원에서 집중적이고 항구적인 배려가 요구되는 사업으로 본 사업은 참여정부의 핵심과제인 국가균형발전 차원에서도 정부의 관심을 반영하여 국

<부처별 사업계획>

구 분	사업량(건)	사 업 비(억원)			
		계	인 천	경 기	강 원
계	274	51,278	3,364	24,418	23,496
통 일 부	2	330	-	280	50
국 방 부	3	202	-	2	200
행정자치부	14	9,671	1,722	3,955	3,994
문화관광부	40	8,069	140	4,820	3109
농 림 부	45	4,681	342	135	4,204
산업자원부	2	53	-	52	1
정보통신부	2	71	-	71	-
보건복지부	8	152	101	-	51
환경부	32	2,576	336	1,328	912
건설교통부	32	14,148	66	11,121	2,961
해양수산부	34	1,464	307	-	1,157
철 도 청	1	4,948	-	-	4,948
농촌진흥청	2	70	-	-	70
산 림 청	18	617	106	15	496
지자체사업	39	4,226	244	2,639	1,343

가균형발전특별법에 낙후지역개발분야로 포함되어 있으므로 앞으로 국가균형발전특별회계에 의한 안정적인 예산지원을 기대하고 있다.

라. 2004 사업계획

총 428억원(국비 300, 지방비 128)을 투자하여 마을간 연결도로, 상하수도 정비 등 주민생활환경 개선사업을 위주로 지역주민의 의견을 최대한 반영하여 '04년도 사업계획을 수립하여 차질 없이 추진해 나갈 계획

3. 지방도로의 정비사업

가. 현황 및 실태

지방도로의 종류는 도로법에 의한 특별시도, 광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도와 농어촌도로정비법에 의한 면도, 리도, 농도로 분류되며, 특별시도, 광역시도, 지방도는 이동성을 중시하는 간선 및 보조간선기능의 역할을, 시·군·구도는 이동성보다는 접근

성을 중시하는 집산·국지도로의 역할을 하는 도로이고 농어촌도로는 농수산물의 생산과 유통을 향상시키기 위한 농사용도로 역할을 수행하는 도로를 말한다.

'03. 12월을 기준으로 광역시도의 현황을 살펴보면 총연장은 14,249km에 이르고 포장률은 67.9%이며, 광역시도 중 4차선 이상의 도로가 전체의 약 23.3%에 이르고 있어 지방도에 비해 상대적으로 나은 수준이지만 폭증하는 도시교통량 증가에 대응하기에는 여전히 미흡한 실정이다.

지방도는 지방간선도로망을 대표하는 도로로서 총연장은 17,706km에 이르고 포장률은 77.7%이며, 4차선 이상의 도로가 전체 포장도의 약 5.6%에 불과하고 대부분 2차선도로로 간선도로망으로서의 충분한 기능을 발휘하지 못하고 있는 실정이다.

'95. 12월 국가지원지방도가 새로 도입되었는데 이 도로는 중요도시 등 주요 교통유발시설을 연결하며 국도와 함께 국가기간도로망을 이루는 도로로서 '01. 8. 25 대통령령 제17349호로 그 노선이 지정되었으며 '12월 현재 국가지원지방도는 3,657km에 포장률은 79.8%에 이르고 있다.

시도는 '95년 도농복합형시의 설치에 따라 동지역 시도와 읍면지역 시도로 구성되어 있으며 '03. 12월말 현재 총연장은 28,943km에 포장률은 60.2%이나 2차선이하의 도로가 전체 포장도 연장의 71.5%나 되고 있어 지방중소도시의 도로사정이 매우 열악한 실정임을 알 수 있다.

군도는 총연장 15,570km에 포장률은 48.1%로 미포장연장이 8,072km에 이르고 있

으며 포장도중 2차선이하의 도로가 전체의 99.0%를 차지하고 있어 개선이 시급한 실정이다.

'91. 12월 농어촌도로정비법이 제정되어 전국적으로 총 47,073km를 농어촌도로로 지정하였으나 '91~'03년까지 지방도로 등급 조정시 군도이상 상위도로 승격과 농어촌지역의 경쟁력 강화를 위하여 농어촌도로 14,657km를 추가로 지정·고시함에 따라 '03년 말 현재 총 23,277개 노선 61,730km이며, '03. 12월까지 17,536km를 정비하여 포장률이 28.4%에 이르고 있다.

나. 그간의 투자실적 및 평가

'90. 12월 지방양여금법 제정 이후 '91~'03년까지의 지방도로 정비실적(2차선 확·포장사업, 교통소통대책사업)은 26,861km(사업비 30조 7,104억원)로 연평균 2,066km를 정비하였으며 '03년말 현재 지방도로의 총연장 136,388km 중 64,143km가 포장되어 47.0%의 포장률을 보이고 있어 지방양여금 제도 도입이후 지방도로 포장을 제고에 큰 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다.

그러나 이와 같이 지속적인 투자에도 불구하고 크게 신장되지 못하고 있는 것은 포장대상 연장의 증가, 도로등급의 조정 등 이유가 있지만 충분한 사업비를 확보하지 못한 탓도 큰 것으로 평가되었다.

다. 향후 투자방향 및 발전전략

앞으로는 기존의 투자 방법에서 탈피, 국가기간 도로망과 연계한 지방도로망의 확충

으로 교통체증 해소와 물류비용 최소화 등에 역점을 두어 추진할 계획이다.

이를 위해 첫째, 자동차의 증가가 한계점에 도달한 선진외국의 경우는 시설의 효율성 증대가 정책의 최우선 목표가 될 수밖에 없으나 우리의 경우는 앞으로 차량이 2배 이상 증가할 것이 예상되므로 교통애로 해소 효과가 가장 큰 시설효율이 최우선 정책 과제일 수 밖에 없다.

※ 4차선도로 건설시 2차선도로에 비해 교통량 처리능력은 약 400% 이상 증대

현재 문제가 되고 있는 애로구간의 해소와 함께 도로망의 효율을 근본적으로 제고 시킬 수 있는 체계적이고 지속적인 도로개발이 필요하다.

둘째로, 현재의 많은 도로가 자연발생적으로 형성된 도로이므로 도로의 구조적 결함을 해소하면 시설기능이 약 20~30%증가가 가능하므로 기존 시설의 운용효율 증대는 단기간에 적은 예산으로 큰 효과를 거둘 수가 있으므로 기존도로의 운용 효율을 극대화해야 한다.

셋째는 교통안전을 위해 도로의 계획, 건설, 유지관리 단계마다 안전 개념을 도입하고 선진국 수준의 도로안전시설을 설치해야 한다.

넷째는 도로수요를 적정수준으로 억제할 수 있도록 수요관리 정책을 개발하여 추진하여야 한다. 대중교통수단의 수송분담을 높이는 반면에 자동차의 대당 운행거리를 줄일 수 있도록 버스전용차로제의 실시와 주행세 도입 등으로 사용자 부담원칙에 의거 도로시설이 확충되도록 함으로서 조세 형평

성과 자동차운행 억제효과를 동시에 달성 할 수 있다.

다섯째, 21세기에는 통일된 국가로서 동북아 중심역할을 할 수 있도록 남한지역에 기수립된 도로망계획이 북한지역과 연결되는 남북한의 종합도로망 계획을 완성하고 남한은 국토간선골격망(7×9), 국도망조정, 지방도로망조정계획이 완성단계인 반면, 북측은 일제시대에 구축된 철도중심의 교통망으로 도로망이 절대 취약하므로 서해안축, 동해안축 등 남북연결 골격망을 중국대륙, 러시아대륙과의 연결계획을 수립하여 추진하고자 한다.

라. 2004 사업계획

금년도 지방도로사업은 그간 추진하고 있는 계획사업의 마무리와 비포장도로의 2차선 확·포장사업과 병행하면서 교통정체 해소 및 노후위험교량 재가설에 중점 투자하여 원활한 교통소통과 안전사고예방에 주력할 계획으로 총 2조 8,694억원을 투자, 1,194km를 정비하여 포장률을 47.9%까지 높일 계획이며, 특히 광역시와 일반시 등의 극심한 도심지 교통난 완화를 위해 총 1조 8,364억원을 투자, 326km의 도로를 개설하고, 지방도·군도상의 4차선 확·포장, 육·면우회도로, 장대교가설 등 교통소통대책사업에 총 9,137억원을 투자, 868km를 정비할 계획이다.

특집

2004 지방재정의 과제와 전망

<2004 지방도로별 추진계획>

(단위 : km, 억원)

도로별	전체연장	2003까지 포장실적	포장률 (%)	2004 계획			포장률(%) ('03→'04)	
				사업량	사업비			
					계	양여금	지방비	
계	136,388	64,143	47.0	1,194	28,694	19,134	9,560	47.0→47.9
광역시도	12,439	7,939	63.8	28	6,286	3,143	3,143	63.8→64.0
지방도	15,578	13,765	77.7	139	5,820	3,492	2,328	77.7→78.5
군도	15,570	7,488	48.1	242	3,929	3,143	786	48.1→49.6
시도	28,943	17,415	60.2	201	7,712	5,064	2,648	60.2→60.9
농어촌도	61,730	17,536	28.4	584	4,947	4,292	655	28.4→29.4

<2004 지방도·군도 교통소통대책사업계획>

(단위 : km, 억원)

구분	지방도			군도		
	개소	사업량	사업비 (양여금)	개소	사업량	사업비 (양여금)
계	133	65.0	3,492 (2,095)	296	152.9	3,056 (2,445)
4차선화장	38	23.5	1,591	21	9.4	335
위험교량재가설	30	1.8	248	40	3.2	435
읍·면우회도로	11	5.6	159	11	5.6	98
장대교·터널가설	24	9.1	677	20	2.4	291
재포장등	30	25.0	817	204	132.3	1,897

4. 자전거이용 활성화사업

가. 현황 및 실태

자전거이용 활성화사업은 심각한 도시교통정체와 대기오염을 완화하고 국민건강증

진과 에너지절약 등 근본적 차원에서 조성된 차원에서 조성을 위해 '93년부터 행정자치부 주요시책사업으로 추진하면서 '95.1.5일 「자전거이용활성화에관한법률」을 제정하여 자전거도로·주차장 등 관련시설의 체계적 정비와 자전거 통행방법, 안전문제 등 자전거

이용에 관한 제도적 근거를 마련하였으며, 자전거이용객의 편의와 안전을 위해 자전거 도로·보관대 등 이용시설의 체계적 정비 및 자전거 타기에 걸림돌이 되고 있는 기존 횡단보도턱 정비에 소요되는 재원 확보방안을 강구하기 위하여 기본계획을 수립, 연차별 계획에 의거 추진하고 있다.

나. 그간의 투자실적 및 평가

제1차 5개년('98~'02) 기간동안 총 4,789억원을 투자하여 자전거도로 4,419km와 190천대분의 자전거 보관대, 37천개소의 횡단보도턱을 제2차 5개년 ('03~'07)계획중 '03년도에 700억원을 투자, 자전거도로 626km 자전거보관대 28천대분 등 자전거이용객의 편의 및 안전시설을 정비하였다.

<자전거이용시설정비 '98~'02사업 추진실적>
(금액 : 억원)

구 분	사업비	사 업 량		
		자전거 도로	보관대	횡단보도턱 정 비
사업 규모	5,489	5,045km	218천대분	41천개소

*전국 자전거이용시설 현황: 자전거도로 7,150km, 보관대 388천대분

또한 잠재되어 있는 자전거 이용수요를 유발하고 자전거 타기 생활화에 대한 사회적 분위기를 조성하기 위하여 “자전거타기 대행진”, “국토순례” 등 시민·단체·동호인들이 자발적으로 참여할 수 있는 각종 이벤트행사와 시민토론회·홍보책자 발간·배포,

대국민 홍보·캠페인 등을 지속적으로 전개한 결과 '98년 기준 2% 수준을 밑돌던 자전거 교통분담율이 상주 18.6%, 남원 12%, 전주 4.5%, 경주 5.3% 등으로 자전거 교통분담률이 급격히 신장하는 가시적인 효과를 거두었다.

다. 향후 투자방향 및 발전전략

자전거이용 활성화를 정착시키기 위해서는 정부나 지자체의 직접투자 외에도 각종 도시계획이나 택지·공업·관광단지조성, 공공도로의 개설시에 계획단계부터 자전거도로·보관대를 설치토록 적극 유도해 나가야 한다.

또한 관계부처와 각급 자치단체, 기업, 학교 등 대표자들이 보다 많은 관심을 갖고 공직자·근로자·학생들이 적극 동참해 오도록 솔선수범해 나가야 하고, 『자전거이용 활성화에관한법률』 제22조에 근거한 자전거 등록제 실시는 자전거 도난예방에 기여할 수 있을 것이며, 자전거관련 교육프로그램을 개발 보급하여 자라나는 청소년을 대상으로 자전거 이용 문화에 대한 올바른 인식을 갖도록 하는 것도 자전거 이용 호응도를 높여 나갈 수 있을 것이다.

특히, '10년까지 자전거교통수송 분담율을 '97년말 현재 1.8%에서 10%까지 제고시키기 위하여 '02년까지 1단계 기간동안에만 7천억원의 재원이 소요되어 이의 30%인 2천억원(매년 400억원)정도를 중앙에서 지원하여야만 사업이 원활히 추진될 수 있으나 720억원('98년 50억원, '99년 150억원, '150

억원, '01년 120억원, '02년 250억원) 투자로 사업초기 단계에서의 국가지원이 미흡하였다. 2단계 기간에도 총 2,000억원을 투자 할 계획이나 '03년 200억원, '04년 100억원 밖에 지원하지 못하였으므로 앞으로 국비 등 범정부차원의 재정지원을 더욱 확대해 나가야 하겠으며, 아울러 지방비 투자확대 방안도 강구해 나가는 등 다각적인 재원확보 방안을 마련해 나가야 하겠다.

라. 2004 사업계획

총 500억원(국비 100, 교부세 150, 지방비 250)을 투자하여 자전거도로 274km, 자전거 보관대 22천대분, 횡단보도턱 3천여개소를 정비할 계획으로 사업계획을 수립중에 있으며, 아울러 정부기관, 지자체 국민들의 적극적인 동참을 유도하기 위하여 자전거타기 대행진, 국민토론회 등 각종 이벤트 추진, 각 언론기관을 통한 자전거타기 생활화 홍보방영, 자전거 전용거리지정, 자전거타기 블조성 및 자전거이용 공공기관 방문시 인센티브 부여 등 다각적인 대국민 홍보·캠페인을 적극적으로 추진해 나갈 계획이다.

5. 자동차교통관리개선사업

가. 현황 및 실태

교통범칙금은 건설교통부에서 관리하고 있는 고속도로·국도와 지방자치단체에서 관리하고 있는 지방도·시내도로 등에서 징수되고 있으나, 도로 연장은 지방자치단체 관리도로가 89%를 차지하고 있으며, 지방관

리도로는 새마을도로, 산악도로를 근간으로 개발되어 과거곡부와 급경사, 협소한 구간 등 구조적으로 취약요인이 많아 국도에 비해 낙후되어 교통사고율은 증가하고 있는 추세이다

'01. 12. 31일에 교통위반 범칙금 및 과태료를 재원으로 하는 『자동차교통관리개선 특별회계법』을 개정하여 '03년부터 고속 및 일반국도, 지방관리도로 구조개선사업에 예산을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하였으나, '03년도 『자동차교통관리개선특별회계』 예산을 국도의 구조개선사업(40%)과 시가지 신호등, 횡단보도 등 교통안전시설(60%)에 배분하고 지방관리도로의 구조개선사업에는 예산이 책정되지 않았다

이에 따라 '03. 5. 29일 국회에서 지방관리도로 구조개선사업에 『자동차교통관리개선특별회계』에서 매년 25%이상의 예산이 배정될 수 있도록 『자동차교통관리개선특별회계법』을 재개정하여 그간 경찰청에서 추진해 오던 교통사고잦은곳 개선사업, 어린이 보호구역개선사업을 행정자치부로 이관하고 '04년에 『자동차교통관리개선특별회계』에서 2,076억원의 예산을 확보하여 지방관리도로 구조개선사업에 추진할 수 있게 되었다.

나. 그간의 투자실적 및 평가

그동안 교통사고 위험도로 개선사업, 교통사고잦은곳 개선사업, 어린이보호구역 개선사업은 지방자치단체 주관으로 사업을 시행하여 왔기 때문에 지방자치단체의 열악한

재정형편으로 인하여 사업이 체계적으로 이루어지지 않은 실정이었으나 '02년에는 교통사고잦은곳 개선사업, '03년에는 어린이보호구역개선사업에 『자동차교통관리개선특별회계』로 사업비 2,669억원(국비 1,224, 지방비 1,445)을 투자하여 1,590개소를 정비하였으며, 교통사고위험도로는 '04년부터 『자동차교통관리개선특별회계』에서 투자할 수 있는 법적근거가 마련되어 지방자치단체에 국비를 지원하게 됨으로서 취약요인이 많은 지방관리도로를 구조적으로 개선하여 교통사고를 사전에 예방할 수 있는 전환점을 마련하는 성과를 이루었다.

다. 향후 투자방향 및 발전전략

자동차교통관리개선사업은 총3개분야 13,822개소에 4조 6억원의 예산을 투자하여 지방관리도로상의 교통사고 빈발 지역과 사고 위험이 높은 구간에 집중 투자, 안전한 도로교통환경 조성으로 교통사고를 미연에 방지하는 사업으로서

첫째로 교통사고 위험도로 구조개선사업은 굴곡도로를 직선화하는 선형개량사업, 오르막도로 경사 완화 조치 등 불합리한 도로 구조를 개선하여 안전한 도로 환경이 조성되도록 추진하고,

둘째로 교통사고잦은 곳 개선사업은 '01년 도로교통안전관리공단에서 기조사한 교통사고 다발 지점을 대상으로 중앙분리대 등 교통안전시설을 설치하여 교통사고를 사전에 예방하고,

셋째로 어린이보호구역개선사업은 지난해

5. 5일 어린이날을 맞아 대통령께서 『어린이안전 원년』으로 선포하심에 따라 '07년 까지 어린이 보호구역내 교통안전시설을 정비·확충하여 안전한 통행을 보장하도록 추진하겠다.

이와 아울러 교통사고를 미연에 방지하기 위하여 교통안전관련 평가제도를 전반적으로 개편하는 등 교통사고 방지를 위한 특별 대책 수립, 교통사고 많은 지역을 특별관리 대상으로 지정 관리하고 지역교통 안전계획 수립 시행토록 조치, 각종 도로공사에 대하여는 교통전문가, 시민단체 등이 안전하다고 판단된 도로에 한하여 개통허가하는 제도 도입, 어린이보호구역개선사업 시행시 기본 계획 수립부터 당해 지역의 녹색어머니회, 학부모 등 지역단체 의견 수렴 반영, 교통 안전에 대한 실효성 있는 교육 강화 실시 등을 병행하여 추진토록 할 계획이다.

전술한 바 있는 『자동차교통관리개선특별회계법』은 2006년까지 한시법으로 되어 있어 2007년부터는 국가균형발전특별법으로 지원하는 방안 및 자동차교통관리개선특별회계법 존치 연장 등을 신중히 검토하고 지속적으로 투자될 수 있도록 관련부처와 협의하여 규정을 마련할 계획이다.

라. 2004 사업계획

'04년도에는 총 4,152억원을 투자하여 1,653개소를 정비할 예정이며, 세부사업별로 보면, 교통사고위험도로개선사업에 2,392억 원을 투자, 254개소 정비, 교통사고잦은곳개선사업 200억원을 투자, 235개소 정비, 어린

이보호구역 개선사업 1,560억원을 투자, 872 개소를 정비할 계획이다

특히, 어린이보호구역개선사업은 어린이통학로의 안전시설의 개선과 병행하여 어린이보호구역 지정 및 관리를 확대하고 불법주정차, 노상적치물을 대대적으로 정비하여 어린이들이 안전하게 다닐 수 있는 통학로를 확보할 계획으로 추진해 나갈 것이다.

7. 주거환경개선사업

가. 농어촌 주거환경개선사업

1) 현황 및 실태

낡고 생활에 불편한 각종 주거시설의 개선을 통해 지역정주여건을 조성하기 위한 농어촌주거환경개선사업은 60년대 후반 농어촌지붕개량사업에서 시작하여 '76년부터 노후불량한 농어촌주택을 현대식으로 개량하고 정주여건이 열악한 마을 기반시설을 편리하게 고치는 주거환경개선사업으로 발전되었으며, '91년에는 마을단위에 하수처리

시설을 설치하는 마을하수도 사업을 병행 추진하여 심화되고 있던 농어촌지역의 수질 오염을 초기단계에서부터 예방하는 등 생활 편의과 환경이 조화된 종합적 농촌마을 개발사업으로 확대 추진하고 있다.

2) 그간의 투자실적 및 평가

지난 '76년부터 '03년까지 총 4조 4,114억 원을 투자한 결과 371천동의 노후불량주택이 생활에 편리한 전원주택으로 개량됨을 비롯하여 903천여 가구가 입식부엌과 수세식화장실을 갖추게 되었고, 6,080개 마을의 안길이 확·포장되고 마을회관이 건립되어 주민 공동체의 삶이 한단계 향상되는 성과를 가져왔으며, 그동안 방치되어 주변환경을 저해하고 불량청소년들의 우범장소로 이용되던 농촌빈집 47천여 동의 정비를 통해 쾌적한 농촌환경을 회복할 수 있게 되었다. 특히 '95. 12. 29일 「농어촌주택개량촉진법」을 제정하고 시행령을 마련하여 '96. 7. 1일부터는 동법령의 제도적 뒷받침속에 안정적인

<농어촌주거환경개선사업 추진현황('76~'03)>

(단위 : 억원)

구 分	주 택 개 량		마 을 정 비		빈 집 정 비	
	동수(동)	사업비	마을수	사업비	동수(동)	사업비
전체계획	504,705	63,997	8,498	15,768	77,125	240
추진실적 ('76~'03)	370,950	37,246	6,274	6,717	47,517	151
향후계획 ('04~'08)	133,755	26,751	2,224	9,051	29,608	89
※ '04추진	9,000	1,800	180	1,095	5,000	20

사업추진을 할 수 있는 기반을 구축하였다.

그동안의 사업추진으로 농어촌의 주거환경이 상당한 수준으로 개선되었고 도시형 주거문화 생활을 희망하는 농어민의 욕구가 어느정도 충족되는 등 긍정적인 효과도 있었으나 한정된 사업비로 다수지역에 소규모 분산지원함에 따른 투자효과의 저하, 지역별·마을별 특성을 살리지 못한 획일적인 사업추진 등은 앞으로 개선·보완되어야 할 사항으로 평가된다.

3) 향후 투자방향 및 발전전략

전술한 바 있는 농어촌주택개량촉진법은 '08. 12월에 일단 그 시효가 완료되고 마을 하수도사업에 투자되는 양여금이 국가균형 발전특별회계로 전입되면서 마을하수도사업이 국고보조사업으로 전환되어 사업추진에 다소 어려움이 있을 것으로 예상되고 있다.

행정자치부에서는 앞으로 '08년까지 총 2조 6,751억원을 투자하여 134천동의 주택을 개량하는 등 총 3조 5,891억원을 투자할 계획이나 농어촌의 정주여건을 개선코자하는 당초 사업목표의 달성에는 미치지 못하므로 한시법인 농어촌주택개량법의 존치기한 연장, 국고보조의 확대 등을 신중하게 검토하고 있다.

또한 투자효율성을 제고하기 위하여 다수 지역의 소규모분산투자에서 선택적 집중투자로, 획일적 개발에서 특성화·차별화된 개발로 사업추진방향을 전환하고 사업추진에 적극적이고 창의적 Idea를 발휘하는 우수자치단체에 대한 재정상 인센티브를 부여하는 방안 등을 지속적으로 강구하고 있다.

4) 2004 사업계획

'04년도에는 총 2,915억원의 예산을 투자하여 9,000동의 불량주택 개량과 180지구의 하수도시설 및 마을의 기반시설 확충, 5천 동의 빈집을 정비할 계획이다.

아울러, 농림부·농촌진흥청·산림청·해양수산부 등과의 긴밀한 협조로 관련부처의 시책사업을 연계 추진하여 투자의 효율성을 제고해 나갈 계획이다.

나. 아름마을가꾸기 사업사업

1) 현황 및 실태

현재 전국 농어촌지역에 47천여개의 자연부락이 산재해 있고 370여만명의 농어민이 거주하고 있다. 그동안 정부가 추진한 각종 개발사업으로 정주여건이 상당수준 개선되고 도시수준에 못지 않은 주거생활을 영위 할 수 있게 되는 등 성과도 없지 않았으나 콘크리트와 국적불명의 주택난립으로 농촌의 모습이 훼손되고 마을마다의 고유한 특성이 사라진 채 어디서나 볼 수 있는 특색 없는 마을로 변모되고 있는 것은 매우 안타까운 농촌의 모습이었다.

20세기 후반 강력하게 불어닥친 산업화 우선정책에 밀려 농촌의 중요성이 상당부분 퇴색하였으나 다양성과 환경이 중요시되는 21세기에 들어오면서 우리농촌은 농어민이 거주하면서 식량을 생산하던 단순기능에서 벗어나 건강한 생태와 자연환경이 살아 숨 쉬는 국토의 중심공간으로, 도시생활에 지친 도시민에게 건전한 여가를 제공하는 공간으로, 정체성을 잃어가는 어린이들에게 조상의

특집

2004 지방재정의 과제와 전망

슬기로운 생활상을 전승해 주는 전통공간으로 그 기능이 다양화되고 중요시 되고 있다.

특히, 주5일 근무제라는 근로문화의 혁신적 제도변화가 시도되고 있는 이즈음에는 전전여가를 제공해 줄 수 있는 유일한 공간으로서 주목받고 있다.

행자부는 전통의 보존과 청정한 자연환경, 생태가 살아 숨쉬는 농촌의 강점을 시대변화에 접목한 새로운 농촌마을 개발사업을 추진하기 위한 방안으로 아름마을가꾸기 사업을 시책사업으로 발굴하여 '01년부터 시범사업으로 추진하고 있다.

아름이란 명칭은 우리말인 “한아름”에서 비롯된 것으로서 풍요롭고 공동체적인 것을 상징하는 동시에 아름다운 농촌마을을 의미하는 것으로서 주민공동체가 주도적으로 참여하여 마을을 가꾸고 정부와 관련 전문가가 주민들의 계획을 지원함으로서 소득과 환경이 조화되고 고유의 테마가 마을별로 표출되는 새로운 형태의 농촌마을 개발사업 추진 목적을 함축적으로 표현하고 있다.

'01년도에 시범사업으로 추진한 아름마을 가꾸기 사업은 지역개발·건축·환경·관광 마케팅 등 분야별 전문가로 구성된 행정자치부 아름마을개발 자문위원회에서 마을주민들이 스스로 수립하여 제출된 사업계획을 심사하여 1차년도 대상마을을 도별 1개마을 씩 총 9개마을을 선정한 바 있으며, '02년에는 광역시까지 범위를 확대하여 시도별 1개 마을씩 총 14개 마을을 대상마을로 선정하여 총 23개 마을을 추진하게 되었다.

2) 그간의 투자실적 및 평가

'01~'03년까지 23개 마을에 총 174억원의 교부세를 투자하여 마을개발 세부용역 및 공공기반시설 정비 생태관광 및 주민소득증대사업 등을 확충·정비하였다.

사업을 추진하면서 마을주민들은 인공이 가미되지 않은 자연의 푸른환경과 생태가 미래의 소중한 자산임을 깊이 인식하고 주택개량·마을안길정비 등 생활편익기반시설에 있어서 시멘트와 콘크리트의 무분별한

〈아름마을가꾸기 사업 추진현황〉

(단위 : 백만원)

구 분	총 계 획	기 투 자 액				향후계획	비 고
		소 계	'01년 이전	'02년도	'03년도		
계	23,000	17,400	2,700	6,300	8,400	5,600	
'01 선정마을 (9개 마을)	9,000	9,000	2,700	2,700	3,600	-	사업완료
'02 선정마을 (14개 마을)	14,000	8,400	-	3,600	4,800	5,600	

※ 교부세 투자계획임.

사용을 자제하고 흙·돌 등 자연소재를 적절히 활용하는 환경친화적 마인드로 무장하여 환경피해를 최소화하는 성과를 이루어냈으며, 또한 아름마을가꾸기 사업을 추진하는 과정에서 이웃간 정이 살아있는 건강한 지역 공동체 재건을 위하여 주민공동체를 구성하고 이를 활성화하면서 인심이 메마르지 않았던 옛적 고향농촌을 재건해 나가고 있다.

3) 향후 투자방향 및 발전전략

기존에 추진되고 있던 정부 내 농촌지역 개발사업의 문제점을 시대변화의 새로운 패러다임에 맞춰 보완·발전시키고자 하는 아름마을가꾸기사업은 몇가지 점에서 획기적 변화를 시도하고 있다.

첫째, 사업추진의 주체를 관에서 주민자율로 전환하였다.

그동안의 사업추진은 관에서 사업계획을 수립하고 추진하는 것으로 마을주민들은 사업추진 과정에서 사실상 배제되어 왔던 것이 사실이다. 그 결과 사업의 추진진도가 다소 빠르고 관에서 의도한 목적사업이 추진될 수 있는 효과는 있었지만 어느 마을이나 똑같은 내용의 사업이 이루어지고 주민들은 정부지원의 타율성에 젖어 지원효과가 저하되는 문제점이 발생되었다.

아름마을가꾸기사업은 마을별로 주민자율 추진협의회가 구성되어 마을주민들이 스스로 수립한 사업계획을 토대로 공공기반시설은 시·군에서, 사유시설의 관리·보존 등에 대하여는 주민이 서로 역할을 분담하는 협약을 시·군과 마을주민이 상호 체결하여 추진하게 된다. 이렇게 되면 주민공동체가

활성화되어 새로운 역동적인 분위기가 형성되고 자율과 책임이 공존하여 사업효과가 배가되는 효과를 거둘 것으로 기대된다.

둘째, 소규모 분산지원 방식에서 선택적 집중지원을 시도하였다.

기존의 농촌마을개발사업은 농촌지역의 전체마을을 대상으로 사업비를 지원하는 방식으로 한정된 예산범위 내에서 다수 마을에 대해 지원을 함에 따라 지원사업비가 소규모로 분산되어 사업비 투자효과가 제대로 나타나지 못하는 문제가 있었다.

앞으로는 개발잠재력이 높고 지도자를 중심으로 주민의욕이 높은 마을을 선정하여 집중지원하고 정부내 유관시책사업들의 연계 지원을 통해 투자효과를 극대화 해 나갈 계획이다.

셋째, 농촌만이 가지고 있는 강점을 마을 개발사업에 도입하고 주민 소득증대와 연계 될 수 있는 마케팅·이벤트·관광사업을 접목하였다.

아름마을가꾸기사업의 궁극적 목표 중 하나는 바로 농촌을 농촌답게 가꾸어 나가는 데 있다. 푸른환경과 건강한 생태, 전통문화가 조화된 농촌이 바로 우리가 생각하는 농촌모습이라 할 수 있는데 이를 위하여 필요한 기반시설사업은 자연친화적 소재와 방법을 채택하여 경관훼손을 최소화시키고 마을이 가지고 있는 고유한 특성을 테마로 개발하여 이벤트화 함으로서 관광상품으로 연계 하며, 생태·녹색관광과 체험관광을 접목하여 도·농간 교류증진과 농어민의 소득증대로 발전시킬 수 있도록 하는데 사업의 중점을 두고 있다.

이러한 아름마을가꾸기사업의 추진을 통해 21세기 새로운 농촌개발 방향을 제시하고 활기와 생동감 넘치는 농촌마을로 변모시켜 나갈 계획이다.

4) 2004 사업계획

올해에는 '02년에 선정된 14개마을에 지원한 84억원이외 56억원을 추가로 지원하여 사업을 마무리하고 그동안의 사업추진 성과를 종합평가하여 농어촌마을개발 추진 모델을 정립하고 앞으로 지속 추진방안을 마련·시행할 계획이다.

다. 소도읍육성사업

1) 현황 및 실태

지방자치법 제3조에서는 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 2만 이상이 모여 사는 지역을 “읍”으로 설치하도록 규정하고 있으며 학계에서는 반경 1~1.5km 이내에 최소 1만명 내외의 인구가 모여 사는 지역으로 도시와 농촌의 중간지대(가교지역) 역할을 하는 지역을 “소도읍”으로 설명하고 있다.

즉 읍(소도읍)은 도시와 농촌의 중간 완충역할을 하면서 배후 농어촌지역의 경제·사회·문화적 중심 거점기능을 수행하는 지

역이라고 할수 있다.

60년대 중반까지는 읍의 역할이 비교적 정상적으로 발휘되었다고 할 수 있으나 산업화가 시작된 70년대 초부터는 도시의 비정상적 거대화에 밀려 읍의 기능이 쇠퇴하기 시작하였으며 도시와 농촌을 우선으로 하는 정부지원에서도 소외되면서 읍지역은 급격히 그 역할을 상실하게 되었다.

정부에서는 읍지역의 기능회복을 통한 국토의 균형발전을 도모하기 위하여 제정된 『지방소도읍육성지원법』('01. 1. 8)에 따라 지방자치법 제3조의 규정에 의한 읍지역과 도시계획구역 또는 3km² 면적 이내의 지역에 인구 3천명 이상이 모여 살거나 살것으로 예상되는 면지역을 “지방소도읍”으로 지정·고시하였는데 지난 '01. 11월 1차로 지정·고시된 지방소도읍은 194개 지역으로 13,496km²의 면적(전체 국토면적의 14%)에 우리나라 총인구의 7%인 3,365천명이 거주하고 있다.

2) 그간 투자실적 및 평가

지난 '72년 가로변 간판정비, 재래시장 환경정비 등 읍지역의 환경을 정비하는 “도읍 가꾸기사업”에서 시작하여 도로 등 도시기

<읍지역의 정주여건 비교>

구 분	도로	주차시설	광장	도시공원	시장	하천	하수도
전국평균 (%)	53.4	61.5	63.3	25.9	87.0	94.9	90.6
읍평균 (%)	32.4	37.3	33.9	7.6	72.0	80.3	48.6

반시설을 확충하는 “소도읍개발사업”으로 확대된 지방소도읍육성사업은 ’02년까지 총 9,917억원의 예산을 투자하여 14천여개소의 가로를 정비하는 등 총 92천여건의 기반시설 정비사업을 추진함으로서 소도읍의 정주 여건을 개선하고 배후 농어촌지역에 경제적 활력을 불어넣는 성과를 거양하였으나 전술한 바와 같이 정부의 도시·농촌 우선정책에서 소외되어 재정이 열악한 지방자치단체만의 사업추진에 의존함으로서 읍지역에 대한 체계적이고 종합적인 개발사업이 이루어 지지 못한 채 민원 해결 위주의 단순사업만 추진하게 되는 등 사업추진이 침체되어 왔던 것이 사실이다.

그러나, 소도읍육성에 대한 정부예산지원 등을 주요내용으로 하는『지방소도읍육성지원법』이 의원입법으로 제정된 후 정부내부처합의에 의한 시행령이 마련되어 ’01. 7. 9일부터 시행됨으로서 소도읍육성사업의 안정적 추진을 뒷받침 할수 있게 되었다.

3) 향후 투자방향 및 발전전략

인구과밀의 거대도시 확산에 따른 사회문제가 심화됨은 물론 수도권 과밀문제 해소가 시급한 국가적 과제로 대두되고 있는 시점에서 대도시의 인구집중을 완화하고 국토균형발전을 도모할 수 있는 읍지역의 역할이 새롭게 인식되고 있다.

우리부는 새롭게 대두되고 있는 소도읍육성을 위해 ’03~’12년까지 10년간 총 12조원이 투자되는 소도읍육성종합계획을 수립하고, 동 계획의 첫해인 ’03년에 14개 소도읍을 선정하여 300억원의 국비를 지원하였으

며, ’04년도에는 22개 소도읍을 추가 선정하여 600억원의 국비를 지원하여 소도읍육성에 필요한 사업을 추진하고 있다.

또한 사업의 가시적 성과를 구현하고 투자효율성 극대화를 위한 발전적 사업추진방안을 마련하여 소도읍육성사업에 도입하고 있는데 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 개발잠재력이 높은 거점읍지역을 선정하여 집중지원하는『선택과 집중』방식으로 추진하게 되며 대상사업도 6~7개 분야로 집중하여 지역대표성이 있고 경쟁력이 높은 지역 특화사업의 육성, 일일시장, 5일시장, 중심 상점가의 현대화·전문화사업 지원, 쾌적한 생활기반조성을 위한 도시인프라 확충, 전통문화와 역사자원의 복원·보존, 관광활성화사업 등에 집중 투자도록 하고,

둘째, 지역주민과 자치단체, 전문가가 참여의 육성 콘텐츠를 테마로 발굴하고, 이를 구체화한 육성계획을 복수로 공모하여 관련 전문가로 구성된 민간심의·자문위원회에서 육성계획을 심사, 대상사업과 지역 등을 선정·지원하는『상향식공모제』방식을 채택하여 추진하며,

셋째, 자치단체장의 책임성과 중앙지원을 연계한 안정적 사업추진을 위해『육성협약제도』를 도입, 정부와 자치단체가 서로 협의하여 지역 육성협약을 체결하고 체결된 협약내용에 따라 정부는 사업에 필요한 재정지원을 하고 자치단체장이 책임 추진하게 되며 협약이행 결과를 지속적으로 평가하여 투자효율성 및 사업의 시너지효과를 제고해 나갈 계획이다.

특집

2004 지방재정의 과제와 전망

4) 2004 사업계획

'04년에는 '03년 선정된 14개소도읍의 사업추진을 계속지원하면서 새롭게 22개 소도읍을 신규 선정하여 지원할 계획으로 총액 교부금 300억원 등 총 1,200억원을 투자할 계획이다.

7. 깨끗하고 아름다운 공중화장실 조성사업

가. 현황 및 실태

공중화장실은 국가문화의 척도이자 국민의 삶을 풍요롭게 하는 가장 기초적인 공간으로서 국민들이 편리하게 이용할 수 있도록 적정수요의 설치와 효과적인 유지·관리가 이루어져야 하나, 주관부처가 명확하지 않고 오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률·대기환경보전법·공중위생법 등 24개 개별법에 의거 설치·관리되고 있는 실정이다.

또한 2002년 월드컵과 부산아시안게임, 한국방문의 해 등 국익선양을 위한 국제적 행사를 계기로 지방자치단체와 민간단체 등

에서 공중화장실 선진화 운동을 적극 전개하고 있으나 달동네, 재래지장 및 관광지·교통요지·다중이 뷔비는 도심지 등에는 공중화장실의 설치 및 정비가 제대로 이루어지지 않아 국민들의 불편이 심하고, 특히 여성인구의 증가와 여성의 사회활동이 증가되고 있고 화장실 사용시간 조사결과 여성 이 남성보다 2배 이상 소요되는데 비하여 남성 변기 수(대·소변기 합)가 여성의 변기 수 보다 1.8배 많게 설치되어 여성화장실 혼잡한 실정에 있다.

전국의 공중화장실은 총 20,489개소에 이르고 있으나 공중화장실의 설치 및 유지관리에 따른 예산을 지방형편이 어려운 지방비로 투자하고 있어 공중화장실 확충 및 개·보수가 미흡하고 대부분 공중화장실이 관리책임자 없이 운영되어 효과적인 유지·관리가 어려워 환경·위생상태가 매우 불결한 실정이다.

나. 그간의 추진실적 및 평가

그 동안 공중화장실은 자치단체 주관으로 확충 및 개·보수를 해왔으며, 특히 유지·

〈공중화장실 현황〉

(단위 : 개소)

관리주체	계	공공기관	공원	문화관광지	도로변	역전터미널	체육시설	휴게시설	상업시설	기타
계	20,489	675	3,307	2,486	694	871	1,291	749	4,615	5,801
국가	1,383	311	362	197	16	333	26	8	7	123
자치단체	10,093	364	2,892	2,182	297	191	1,010	259	733	2,165
민간	9,013	-	53	107	381	347	255	482	3,875	3,513

관리 예산으로 연간 185억원을 투자함에 따라 열악한 지방재정을 압박하여 지속적인 국비지원 등 개선이 요구되어 왔다.

이에 따라, 공중화장실의 설치·관리기관 지정 및 국고지원 근거를 위하여 국회 심재 철 의원이 대표발의한 공중화장실법의 제정을 위해, 관련기관·단체 및 사계전문가 등 의 의견수렴절차를 거쳐, 2003년 12월 23일 공중화장실등에관한법률이 국회를 통과함에 따라 2004년 1월 29일 공포하여 공중화장실이 단순한 생리적 배설문제를 해결하는 시설이 아닌 위생적이고 또 다른 인간의 욕구인 문화를 누릴 수 있는 공간으로의 조성과, 노인·여성 등 사회적 약자를 위한 복지시설을 갖춘 공간으로 조성하고, 지방자치단체의 재정부담을 덜어주기 위하여 국비 지원 근거를 마련하는 성과를 거두었다.

다. 2004 사업계획

2004년도에는 143억원의 예산을 확보하여 250여동의 공중화장실을 확충 정비할 계획으로 달동네, 재래시장 등 복지소외계층 지역과 관광지 등의 공중화장실 확충 및 개·보수가 시급한 지역을 대상으로 깨끗하고 아름다운 공중화장실로 조성하여 쾌적한 화장실 문화를 조성하여 국민의 위생편의와 복지증진에 기여해 나갈 계획이다.

라. 향후 투자방향 및 발전전략

국가문화의 척도이자 국민의 삶을 풍요롭게 하는 가장 기초적인 공간으로 국민들이 편리하게 이용할 수 있는 공중화장실을 체

계적이고 효율적으로 확충하고 관리하기 위하여 상반기 중에 공중화장실등에관한법률 시행령 및 시행규칙을 마련하고 법률에서 시·군 또는 구의 조례로 위임한 사항에 대하여는 지방자치단체별로 조례를 제정하여 법률 시행에 차질이 없도록 추진할 계획이다.

또한, 공중화장실 중기계획을 수립하여 이를 바탕으로 예산지원 대책을 마련하는 등 공중화장실이 단순한 생리적 해결을 위한 공간을 뛰어 넘어, 「보다 편리하고」, 「보다 위생적이고」, 편안한 공간에서 위생공간을 창출하고 창조적인 아이디어를 끌어내고 휴식을 취할 수 있는 깨끗하고 아름다운 화장실, 문화와 복지가 있는 화장실로 조성해 나갈 계획이다.

III. 맷 는 말

지금까지 열악한 환경에 있는 오지 등 특수지역에 대한 지원과 도로개발·소도읍육성 등 지역주민의 삶의 질을 높이기 위하여 행정자치부주관으로 추진하고 있는 각종 지역개발사업에 대하여 개략적으로 설명하고, 올해의 사업추진방향을 중심으로 발전방향에 대하여 살펴보았다.

행정자치부에서는 오지개발촉진법, 도서개발촉진법, 농어촌도로정비법, 소도읍육성지원법, 접경지역지원법 등 법령의 규정에 따라 지역진흥사업을 지속적으로 지원해오고 있는 가운데, 특히 '03년부터는 접경지역지원법('00.1 제정)에 의하여 접경지역종합계

획이 마련되어 그동안 각종 통제와 규제로 낙후되어 왔던 접경지역에 대한 정주여건개선을 위한 문화복지, 생활환경개선 등 기반시설에 대한 확충이 2012년까지 10개년 계획으로 추진될 것이며, 또한 어린이들의 안전한 보행 환경과 교통사고 빈발지역, 지방관리도로의 과거곡, 급경사, 도로폭 협소 등 도로구조의 취약요인을 개선하고자 '03. 5. 29일 「자동차교통관리개선특별회계법」을 개정하여 '04년부터 안정적으로 사업비를 지원하게 되었다.

또한 그동안 지방자치단체가 민간단체 등에서 공동화장실 선진화운동을 적극 전개하고 있으나, 달동네, 재래시장 및 관광지, 교통요지·다중이 봄비는 도심지 등 공중화장실의 설치와 정비가 이루어지지 않아, '04. 1. 29 『공중화장실등에관한법』을 제정·공포하여 획기적으로 깨끗하고 아름다운 화장실 문화개선이 이루어질 수 있도록 추진할 계획이다.

낙후되어 열악한 입장에 있는 지역주민들의 생활을 향상시키기 위하여 지속적으로 추진해온 지역개발사업은 주민들이 가장 선호하는 사업으로서 낙후된 지역에 대한 개발이나 소외된 계층의 생활편익을 다소 향상시켰다는 성과가 있지만 사업비의 안정적 확보가 어려워 제때에 사업비 전액을 집중 투자하지 못함으로 인하여 사업추진기간이 장기화되는 등의 아쉬운 면도 있다.

앞으로 해당 지역주민이 바라는 지역진흥 사업을 본격적으로 추진하기 위해서는 정부의 과감한 지원뿐만 아니라 지방비의 확보 등을 통한 지방자치단체의 적극적인 재정

확충방안 마련 등의 노력이 있어야 하겠다.

그러나 한정된 지역개발 재원으로서는 지역의 개발수요를 모두 충족할 수 없는 입장이므로 객관적인 투자효과와 사업의 효율성을 감안하여 공모제 등을 통해 「선택과 집중」 원리에 따른 새로운 패러다임이 지역진흥사업의 접근방식이기도 하다.

특히, 본격적인 지방분권화시대를 맞이하여 '91년부터 지방도로 확충에 크게 기여해온 지방양여금제도가 폐지되고, 본 재원이 지방교부세로 편입됨에 따라 지방자치단체의 자주재원 확충과 재량권 신장에 획기적인 발전을 가져 올 것으로 예상되나 자치단체별로 도로정비사업에 대한 체계적인 투자를 기대하기가 어려워짐에 따라 상위도로와의 연계성 확보 등을 위한 대책마련이 시급히 강구되어야 할 과제로 남아있다.

국가균형발전 5개년 계획 추진을 지원할 수 있는 13개 부문 중 자치단체와 밀접한 관계가 있는 “낙후지역 및 농산어촌 개발촉진”부문의 총괄·조정부처로 행정자치부가 지정되었으며, 행정자치부·농림부 등 중앙 10개 부처에서 추진하는 낙후지역 개발사업을 지속적으로 조정·추진할 수 있는 기틀이 마련됨에 따라 앞으로 국가균형발전에 크게 기여하게 될 것으로 본다.

따라서 행정자치부에서는 지방자치단체에서 지역의 내생적 발전 잠재력을 극대화 할 수 있는 여건을 조성하여 지역의 균형발전을 앞당기고 지역주민의 삶의 질을 향상시켜 나감으로써 국민이 어느 곳에 살든지 국민 모두에게 교육, 의료서비스, 일자리 등 각종 사회복지제도에 아무런 제약 없이 균

등하게 접근할 수 있는 기회가 제공되어 모두가 풍요롭고 인간다운 삶을 영위하도록 '지역균형발전의 참모습'을 마련하여 지역균형발전을 앞당기는 일에 더욱 힘써 나갈 계획이다. ☺

